

CAPITOLO VII CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI

1. Nozione e contenuto

11 novembre 1981, Procedimento penale a carico di Guerrino Casati, causa 230/80, Racc. 2595.

Il signor Casati, cittadino italiano residente in Germania, veniva rinviato a giudizio dinanzi al Tribunale di Bolzano per aver tentato di esportare dall'Italia, senza autorizzazione prescritta dalle norme italiane in materia valutaria, la somma di 650.000 lire e 24.000 DM, di cui era stato trovato in possesso alla frontiera italo-austriaca. Il signor Casati dichiarava che aveva importato la somma di 30.000 DM senza dichiararla in virtù del fatto che intendeva acquistare, durante le vacanze in Italia, alcuni macchinari per la sua attività in Germania, ma che, essendo chiusa per ferie la fabbrica presso cui intendeva acquistare, si era visto costretto a riportare con sé la maggior parte della somma. Il giudice adito sospendeva il procedimento e rinviava la questione in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, chiedendole di fatto di stabilire se la disciplina nazionale fosse da considerarsi in contrasto con le norme del Trattato CEE relative alla libera circolazione dei capitali. In proposito, la Corte ha osservato:

« 10. [...] l'art. 67, n. 1, differisce dalle disposizioni concernenti la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi, nel senso che l'obbligo di liberalizzare i movimenti di capitali è contemplato solo « nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune ». L'ampiezza di tale limitazione, che perdura dopo la scadenza del periodo transitorio, varia nel tempo e dipende dall'apprezzamento della necessità del mercato comune e dalla valutazione sia dei vantaggi sia dei rischi che la liberalizzazione potrebbe presentare per detto mercato, tenuto conto della situazione del momento e, in specie, del grado d'integrazione raggiunto nei settori per i quali i movimenti di capitali hanno un'importanza particolare.

11. Tale valutazione spetta, in primo luogo, al Consiglio, secondo il procedimento contemplato dall'art. 69. In base a quest'ultimo il Consiglio ha adottato due direttive, la prima in data 11 maggio 1960 (G del 12.7.1960, pag. 921) e la seconda, che integra e modifica la prima, in data 18 dicembre

1962 (GU del 22.1.1963, pag. 62). Negli allegati delle due direttive l'insieme dei movimenti di capitali è suddiviso in quattro categorie (elenchi A, B, C, e D). Per i movimenti inclusi negli elenchi A e B le direttive prescrivono una liberalizzazione incondizionata. Per quel che concerne invece i movimenti di cui all'elenco C, le direttive autorizzano gli Stati membri a mantenere in vigore o a ripristinare restrizioni valutarie vigenti alla data dell'entrata in vigore della prima direttiva, qualora la libertà di tali movimenti possa ostacolare la realizzazione degli scopi della politica economica dello stato interessato. Infine, per i movimenti di cui all'elenco D le direttive non impongono agli Stati membri alcun provvedimento di liberalizzazione. In quest'ultimo elenco figurano, fra l'altro, l'importazione e l'esportazione di valori, comprese le banconote.

12. [...] l'obbligo, sancito dall'art. 67, n. 1, di abolire le restrizioni ai movimenti di capitali non può essere precisato, in relazione ad una categoria determinata di tali movimenti, indipendentemente dalla valutazione effettuata dal Consiglio, nell'ambito dell'art. 69, circa la necessità di liberalizzare detta categoria per il buon funzionamento del mercato comune. Il Consiglio ha finora ritenuto che tale necessità non sussista per quanto concerne l'esportazione di banconote — operazione di cui si fa carico all'imputato nella causa principale — e nulla autorizza a credere che, con tale presa di posizione, esso abbia ecceduto i limiti del suo potere discrezionale.

13. [...] l'art. 67, n. 1, va interpretato nel senso che le restrizioni all'esportazione di banconote non possono intendersi soppresse dopo la scadenza del periodo transitorio, indipendentemente da quanto disposto dall'art. 69 ».

31 gennaio 1984, Graziana Luisi e Giuseppe Carbone c. Ministero del Tesoro, cause riunite 286/82 e 26/83, Racc. 377.

Per la parte in fatto si rimanda al capitolo V, segnatamente alla sezione 4.1 dedicata alla nozione di servizio. La Corte di giustizia, con particolare riferimento alla compatibilità con le norme del Trattato CEE in materia di pagamenti correnti e di circolazione dei capitali della normativa italiana controversa, nella misura in cui imponeva restrizioni all'esportazione di mezzi di pagamento in valuta estera a scopi di turismo e di cura, ha osservato:

« 16. [...] la libera prestazione dei servizi comprende la libertà, da parte dei destinatari dei servizi, di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio, senza essere impediti da restrizioni, anche in materia di pagamenti, e [...] i turisti, i fruitori di cure mediche e coloro che effettuano viaggi di studi o d'affari devono essere considerati destinatari di servizi.

17. L'art. 106, n. 3, riguarda la soppressione progressiva delle restrizioni

ai trasferimenti relativi alle transazioni invisibili figuranti nell'elenco che forma oggetto dell'allegato iii al trattato. Come giustamente rilevato dal giudice nazionale, detto elenco comprende, fra l'altro, i viaggi per affari, il turismo, i viaggi e soggiorni di carattere personale per motivi di studio ed i viaggi e soggiorni di carattere personale dovuti a motivi di salute. [...]

19. Il giudice nazionale ha messo in rilievo che il trasferimento materiale di biglietti di banca figura all'elenco d degli allegati alle due direttive adottate dal Consiglio in applicazione dell'art. 69 del Trattato in materia di movimenti di capitali (GU 1960, pag. 921, e 1963, pag. 62). tale elenco d specifica i movimenti di capitali per i quali le direttive non impongono agli Stati membri alcun provvedimento di liberalizzazione. Si pone pertanto il problema di stabilire se il riferimento, su detto elenco, ai trasferimenti materiali di biglietti di banca implica che questi ultimi costituiscano di per se stessi un movimento di capitali.

20. Il Trattato non definisce la nozione di movimento di capitali. Tuttavia, le due direttive summenzionate contengono, in allegato, un'elencazione dei vari movimenti di capitali accompagnata da una nomenclatura. Non ne risulta che il trasferimento materiale di valori, in particolare dei biglietti di banca, pur facendo parte di tale enumerazione, vada in ogni caso considerato un movimento di capitale.

21. Dal sistema generale del Trattato si desume infatti, come conferma un raffronto fra gli artt. 67 e 106, che i pagamenti correnti sono trasferimenti di valuta che costituiscono una controprestazione nell'ambito di un negozio sottostante mentre i movimenti di capitali sono operazioni finanziarie che riguardano essenzialmente la collocazione o l'investimento dell'importo di cui trattasi e non il corrispettivo di una prestazione. Per questo motivo i movimenti di capitali possono costituire essi stessi la causa di pagamenti correnti, come implicano gli artt. 67, n. 2, e 106, n. 1.

22. Il trasferimento materiale di biglietti di banca non può pertanto definirsi un movimento di capitale qualora il trasferimento di cui trattasi corrisponda ad un obbligo di pagamento derivante da un'operazione nell'ambito degli scambi di merci o di servizi. [...]

33. Al di fuori dei periodi di crisi e fino alla realizzazione totale della libera circolazione dei capitali, va pertanto riconosciuto agli stati membri il potere di controllare che trasferimenti di valuta che si asseriscono destinati a pagamenti liberalizzati non vengano deviati da tale scopo per essere utilizzati in funzione di movimenti di capitali non autorizzati. A tal fine, gli Stati membri hanno il diritto di verificare la natura e l'autenticità delle operazioni o dei movimenti di cui trattasi.

34. Detti controlli debbono tuttavia rispettare i limiti posti dal diritto comunitario ed in particolare quelli che derivano dalla liberalizzazione delle prestazioni di servizi e dei relativi pagamenti. Essi non possono quindi avere l'effetto di limitare i pagamenti ed i trasferimenti relativi alle prestazioni di servizi ad un certo importo per operazione o per periodo

dato che costituirebbero in tal caso un intralcio alle libertà disposte dal Trattato. Tali controlli non possono neppure, e per lo stesso motivo, essere effettuati in maniera tale che, in pratica, queste libertà siano vanificate ovvero che il loro esercizio venga assoggettato alla discrezionalità dell'amministrazione.

35. Tali constatazioni non ostano alla determinazione, da parte di uno Stato membro, di limiti forfettari entro i quali non venga effettuato alcun controllo mentre, per le spese d'importo superiore, debba essere provata l'effettiva destinazione agli scambi di servizi, a condizione però che l'importo forfettario non sia fissato in maniera tale da compromettere il flusso normale degli scambi di servizi ».

23 febbraio 1995, Procedimenti penali a carico di Aldo Bordessa e a., cause riunite C-358/93 e C-416/93, Racc. I-361.

Il 10 novembre 1992 il signor Bordessa, in seguito ad un'ispezione della sua autovettura al posto doganale della Junquera (Gerona), veniva trovato in possesso di circa 50.000.000 PTA e, in quanto sprovvisto dell'autorizzazione richiesta dalla normativa spagnola per l'esportazione di tale somma di denaro, veniva arrestato e il denaro confiscato. Similmente, il 19 novembre 1992 i coniugi Marì Mellado e Barbero Maestre varcavano la frontiera nello stesso posto doganale e, all'atto di un controllo successivo, venivano rinvenuti nella loro autovettura 38.000.000 PTA. Mancando qualsiasi autorizzazione dell'autorità spagnola per l'esportazione di tale somma, veniva avviato nei loro confronti un procedimento penale. Secondo la normativa spagnola (art. 4, n. 1 del regio decreto 20 dicembre 1991, n. 1816 e successive modificazioni), infatti, l'esportazione di una somma superiore a 1.000.000 di PTA per persona e per viaggio è sottoposta ad una previa dichiarazione e quella di una somma superiore a 5.000.000 di PTA ad una autorizzazione amministrativa. Il giudice penale spagnolo (Audiencia Nacional) sospendeva il procedimento e, con rinvio pregiudiziale, chiedeva alla Corte di giustizia di stabilire, di fatto, se gli artt. 1 e 4 della direttiva n. 88/361 (che ha realizzato la completa liberalizzazione dei movimenti di capitali e ha imposto agli Stati membri l'obbligo di sopprimere le restrizioni ai movimenti di capitali) ostino alla normativa nazionale che subordini l'esportazione di monete, biglietti di banca ed assegni al portatore ad un'autorizzazione ovvero ad una previa dichiarazione. In proposito, la Corte ha osservato:

« 18. [...] in forza dell'art. 4, primo comma, della direttiva medesima, gli Stati membri possono « adottare le misure indispensabili per impedire le infrazioni alle leggi e ai regolamenti interni, specialmente in materia fiscale o ai fini di una sorveglianza cautelare degli istituti finanziari, o (di) stabilire

procedure di dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica ». [...]

21. A tal proposito occorre rilevare che l'art. 4, primo comma, della direttiva si riferisce espressamente a provvedimenti indispensabili per impedire le infrazioni alle leggi e ai regolamenti « in particolare » in materia fiscale o ai fini di una sorveglianza cautelare degli istituti finanziari. Ne deriva che anche altre misure sono ammesse in quanto volte ad impedire attività illecite di pari gravità, come il riciclaggio del denaro, il traffico degli stupefacenti e il terrorismo.

22. Un'interpretazione del genere è peraltro confermata dall'introduzione, nel Trattato istitutivo della Comunità europea, dell'art. 73 D che riprende in sostanza, nel n. 1, lett. b), l'art. 4, primo comma, della direttiva, aggiungendo che gli Stati membri hanno il diritto di adottare le misure rese necessarie da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

23. Alla luce di quanto precede si deve pertanto esaminare se la necessità di un'autorizzazione ovvero di una dichiarazione previa imposta dalle autorità di uno Stato membro all'atto del trasferimento di monete, biglietti di banca o assegni al portatore debba essere considerata come una misura indispensabile ai sensi dell'art. 4, primo comma, della direttiva.

24. Va sottolineato anzitutto che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 17 delle sue conclusioni, l'autorizzazione sospende le esportazioni di valuta e le condiziona di volta in volta all'assenso dell'amministrazione, che deve essere sollecitato con un'apposita domanda.

25. Tale requisito verrebbe ad assoggettare l'esercizio della libera circolazione dei capitali alla discrezionalità dell'amministrazione vanificando pertanto la detta libertà (v. sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, punto 34). Esso potrebbe comportare la conseguenza di impedire i movimenti di capitali operati conformemente alle disposizioni del diritto comunitario, il che sarebbe in contrasto con l'art. 4, secondo comma, della direttiva. [...]

27. Per contro, una dichiarazione previa può rappresentare una misura indispensabile che gli Stati membri sono autorizzati ad adottare in quanto, contrariamente all'autorizzazione previa, siffatta dichiarazione non sospende l'operazione di cui trattasi, consentendo non di meno alle autorità nazionali un controllo effettivo per impedire violazioni alle proprie leggi e regolamenti. [...]

31. [...] gli artt. 1 e 4 della direttiva ostano a che l'esportazione di monete, biglietti di banca ovvero assegni al portatore sia subordinata ad un'autorizzazione previa, ma non ostano invece a che tale operazione sia subordinata ad una dichiarazione previa ».

all'acquirente una determinata certezza del diritto, a differenza di modalità di controllo che verrebbero esercitate solo a posteriori. Inoltre, è consentito ritenere che un esame preliminare possa meglio prevenire taluni danni difficilmente riparabili causati dalla rapida realizzazione di progetti di costruzione. Pertanto, la formalità della previa dichiarazione può essere considerata come un'azione complementare rispetto alle sanzioni penali e all'azione di annullamento dell'atto di vendita che l'amministrazione può esercitare dinanzi al giudice nazionale. Alla luce di queste considerazioni, questo primo aspetto della procedura introdotta dall'SGVG può essere considerato compatibile con il diritto comunitario.

37. Per contro, per quanto riguarda la procedura di autorizzazione preliminare dinanzi alla Grundverkehrslandeskommission, la Corte ha già dichiarato che le restrizioni alla libera circolazione dei capitali derivanti dal requisito di un'autorizzazione preliminare potessero essere eliminate, mediante un sistema di dichiarazione adeguata, senza con ciò nuocere all'efficacia degli scopi perseguiti da detta disciplina (v. sentenze 23 febbraio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Bordessa e a., Racc. pag. I-361, punto 27, e 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94 e C-165/94 e C-250/94, Sanz de Lera e a., Racc. pag. I-4821, punti 26 e 27).

38. Nelle cause principali, tenuto conto della possibilità di controllo che il regime di dichiarazione preliminare conferisce all'autorità pubblica, dell'esistenza di sanzioni penali e di un'azione specifica di annullamento che può essere esercitata dinanzi al giudice nazionale nel caso in cui il progetto realizzato non fosse conforme alla dichiarazione iniziale, la procedura di autorizzazione preliminare, che solo il Grundverkehrsbeauftragter può avviare sulla base di semplici presunzioni, non può essere considerata come una misura strettamente necessaria per impedire le violazioni della normativa di cui trattasi nella causa principale sulle residenze secondarie. Questo vale a maggior ragione in quanto le autorità competenti possono condizionare la concessione dell'autorizzazione preliminare al rispetto di prescrizioni che l'SGVG non assoggetta ad alcun inquadramento sostanziale e richiedere dall'acquirente la costituzione di una garanzia che può ammontare al valore del bene.

39. Le disposizioni dell'SGVG relative alla procedura di autorizzazione preliminare dinanzi alla Grundverkehrslandeskommission oltrepassano quindi al tempo stesso quanto è necessario al perseguimento dell'obiettivo del riassetto del territorio perseguito ed i provvedimenti che gli Stati membri sono legittimati ad adottare, come risulta dall'art. 58, n. 1, lett b), CE, per impedire le violazioni delle loro leggi e dei loro regolamenti.

40. Occorre pertanto risolvere la questione posta dal giudice nazionale nel senso che le disposizioni degli artt. 56 CE - 60 CE

— non si oppongono a una procedura di dichiarazione preliminare quale quella prevista dal regime di acquisto dei beni immobili istituito dall'SGVG;

— si oppongono a una procedura di autorizzazione preliminare quale quella prevista da tale regime ».

2. Deroghe

1° giugno 1999, Klaus Konle c. Austria, causa C-302/97, Racc. I-3099.

La legge tirolese sul trasferimento delle proprietà fondiaria (Tiroler Grundverkehrs-gesetz del 1993, poi sostituito dal Tiroler Grundverkehrsgesetz del 1996: in prosieguo: TGVG del 1993 e del 1996) subordinava ad autorizzazione dell'autorità competente per le transazioni in materia fondiaria il compimento degli atti giuridici diretti all'acquisto di terreni edificabili e, in particolare, vietava il rilascio della stessa nei casi in cui l'acquirente non avesse dimostrato in maniera plausibile che l'acquisto progettato non sarebbe servito a stabilire una residenza secondaria. Nell'ambito di un procedimento di vendita forzata all'incanto, il tribunale circondariale (Bezirksgericht) di Lienz aggiudicava al signor Konle, con riserva di rilascio dell'autorizzazione amministrativa di cui al TGVG 1993 (allora in vigore), una proprietà fondiaria sita nel Land del Tirolo. La richiesta di autorizzazione veniva respinta, nonostante il signor Konle avesse dichiarato di voler trasferire la propria residenza principale in quella proprietà e di volervi esercitare una attività commerciale. Rigettato anche l'appello proposto contro il diniego di autorizzazione (diniego che veniva pertanto confermato), il signor Konle intentava, tra l'altro, un'azione dinanzi al tribunale civile (Landesgericht für Zivilrechtssachen) di Vienna contro lo Stato austriaco per farne valere la responsabilità extracontrattuale, sostenendo che tanto il regime del TGVG del 1993 quanto quello del TGVG del 1996 violassero il diritto comunitario. Il giudice adito decideva di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia una serie di questioni pregiudiziali, tra cui, appunto, quella dell'eventuale contrasto tra il menzionato regime e la disciplina comunitaria in tema di libera circolazione dei capitali (di cui agli artt. da 73 B a 73 D, 73 F e 73 G - oggi artt. da 56 a 60 - Trattato CE e agli artt. 73 E e 73 H Trattato CE - oggi abrogati). In proposito, la Corte ha osservato:

« 22. [...] è pacifico che provvedimenti nazionali disciplinanti l'acquisto della proprietà fondiaria sono assoggettati al rispetto delle disposizioni del Trattato concernenti la libertà di stabilimento dei cittadini degli Stati membri nonché la libertà di circolazione dei movimenti di capitali. Infatti, come la Corte ha già dichiarato, il diritto di acquistare, godere e alienare beni immobili nel territorio di un altro Stato membro costituisce il complemento necessario della libertà di stabilimento, come risulta dall'art. 54, n. 3, lett. e), del Trattato (sentenza 30 maggio 1989, causa 305/87, Commissione/Grecia, Racc. pag. 1461, punto 22). Per quanto riguarda i movimenti di capitali, essi

comprendono le operazioni mediante le quali dei non residenti effettuano investimenti immobiliari nel territorio di uno Stato membro, come emerge dalla nomenclatura dei movimenti di capitali contenuta nell'allegato I della direttiva Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato (GU L 178, pag. 5). [...]

38 [...] se il regime della proprietà immobiliare resta di competenza di ciascuno Stato membro ai sensi dell'art. 222 del Trattato, tale norma non ha l'effetto di sottrarre il suddetto regime ai principi fondamentali posti dal Trattato (v. sentenza 6 novembre 1984, causa 182/83, Fearon, Racc. pag. 3677, punto 7).

39. Così, una procedura di autorizzazione preventiva, come quella di cui al TGVG del 1996, che, per il suo stesso oggetto, implica una restrizione alla libertà dei movimenti di capitali, può considerarsi compatibile con l'art. 73 B del Trattato unicamente a talune condizioni.

40. A tale proposito, nei limiti in cui uno Stato membro può giustificare la sua richiesta di una previa autorizzazione facendo valere un obiettivo di assetto del territorio come il mantenimento, nell'interesse generale, di una popolazione permanente e di un'attività economica autonoma rispetto al settore turistico in talune regioni, la misura restrittiva costituita da tale richiesta può ammettersi unicamente se essa non viene applicata in maniera discriminatoria e se altre procedure, meno coercitive, non consentano di pervenire al medesimo risultato. [...]

43. Vero è che, come si precisa all'art. 73 D del Trattato, l'art. 73 B del Trattato non pregiudica il diritto degli Stati membri di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali.

44. La Corte ha tuttavia ritenuto che disposizioni che sottoponevano a previa autorizzazione le esportazioni di valute per consentire agli Stati membri di effettuare controlli non potevano avere l'effetto di assoggettare alla discrezionalità dell'amministrazione l'esercizio di una libertà garantita dal Trattato, vanificandola (sentenze 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, punto 34; 23 febbraio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Bordessa e a., Racc. pag. I-361, punto 25, e 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Sanz de Lera e a., Racc. pag. I-4821, punto 25). La Corte ha precisato che la restrizione alla libera circolazione dei capitali derivante dalla richiesta di una previa autorizzazione poteva essere eliminata, grazie ad un sistema di dichiarazione adeguato, senza per questo nuocere all'efficacia degli scopi perseguiti da tale disciplina (v. sentenze Bordessa e a., citata, punto 27, e Sanz de Lera e a., citata, punti 26 e 27). [...]

49. Di conseguenza, in considerazione del rischio di discriminazione insito in un sistema di previa autorizzazione all'acquisto di proprietà fondiarie come quello di cui trattasi, nonché in considerazione degli altri strumenti di cui dispone lo Stato membro interessato per garantire il rispetto degli indirizzi da esso adottati per l'assetto del proprio territorio, la procedura di

autorizzazione controversa costituisce una restrizione ai movimenti di capitali che non è indispensabile per impedire le violazioni della normativa nazionale sulle residenze secondarie ».

14 marzo 2000, Association Eglise de scientologie de Paris e Scientology International Reserves Trust c. Premier ministre, causa C-54/99, Racc. I-1335.

Il 1° febbraio 1996 l'associazione di diritto francese « Association Eglise de scientologie de Paris » e il trust britannico « Scientology International Reserves Trust » chiedevano al Primo ministro francese l'abrogazione di talune disposizioni regolamentari che prevedevano il regime di autorizzazione preventiva per investimenti diretti stranieri. Poiché le modifiche regolamentari effettuate in data 14 febbraio 1996 mantenevano il regime di autorizzazione preventiva, i soggetti in questione ritenevano che si fosse in presenza di una decisione del Primo ministro assimilabile al rigetto della loro domanda e contestavano la detta decisione per eccesso di potere dinanzi al Consiglio di Stato. A sostegno del ricorso deducevano la violazione delle norme comunitarie relative alla libera circolazione dei capitali. Il Consiglio di Stato, ritenendo che sussistessero dubbi sull'interpretazione dell'art. 73 D (oggi art. 58) Trattato CE, disponeva la sospensione del procedimento e la sottoposizione della relativa questione pregiudiziale alla Corte di giustizia che, in proposito, ha osservato:

« 14. Si deve rilevare che una disposizione nazionale che subordini un investimento diretto straniero ad un'autorizzazione preventiva costituisce una restrizione ai movimenti di capitale ai sensi dell'art. 73 B, n. 1, del Trattato (v., in tal senso, la sentenza 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Sanz de Lera e a., Racc. pag. I-4821, punti 24 e 25).

15. Una siffatta disposizione rappresenta una restrizione anche quando, come nella specie della causa principale, l'autorizzazione sia considerata concessa un mese dopo la ricezione della domanda qualora l'autorità competente non abbia disposto la sospensione dell'operazione di cui trattasi entro il termine medesimo. Parimenti, è irrilevante che, come afferma nella specie il governo francese, il mancato rispetto dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione preventiva non sia accompagnato da alcuna sanzione. [...]

18. [...] misure restrittive alla libera circolazione dei capitali possono essere giustificate da motivi connessi con l'ordine pubblico e con la pubblica sicurezza solamente ove risultino necessarie ai fini della tutela degli interessi perseguiti e solamente a condizione che tali obiettivi non possano essere conseguiti con provvedimenti meno restrittivi (v., in tal senso, la menzionata sentenza Sanz de Lera e a., punto 23). [...]

20. [...] per quanto attiene agli investimenti diretti stranieri, la difficoltà

insita nell'identificazione e nel blocco dei capitali una volta entrati in uno Stato membro può rendere necessario impedire, ab initio, le operazioni che possano pregiudicare l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza. Conseguentemente, nel caso di investimenti diretti stranieri che presentino una minaccia reale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza, un regime di dichiarazione preventiva può rivelarsi insufficiente per far fronte a tale minaccia».

13 luglio 2000, Procedimento promosso dal signor Alfredo Albore, causa C-423/98, Racc. I-5965.

L'art. 18 della legge italiana 24 dicembre 1976, n. 898, subordina l'acquisto di immobili siti in zone del territorio nazionale di importanza militare ad autorizzazione prefettizia, ad eccezione del caso in cui l'acquirente sia un soggetto giuridico pubblico o privato di nazionalità italiana. Nel 1998 due cittadini tedeschi acquistavano due immobili situati in una zona di interesse militare, ma poiché non richiedevano la suddetta autorizzazione si vedevano negare, da parte del Conservatore dei registri immobiliari, la trascrizione della compravendita degli immobili. Il signor Albore, notaio dinanzi al quale il contratto era stato stipulato, ricorreva contro tale rifiuto davanti al Tribunale di Napoli e, in seguito al rigetto del ricorso, proponeva reclamo alla Corte d'Appello di Napoli. Tale giudice, ritenendo che la normativa contestata, applicata a cittadini comunitari, fosse contraria alle disposizioni del Trattato inerenti il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità, la libertà di stabilimento e la libertà dei movimenti di capitali (e non sembrando, per la sua genericità ed estensione, giustificabile in virtù di motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica), investiva la Corte di giustizia di una questione pregiudiziale, chiedendole in particolare di verificare se la normativa italiana controversa fosse contraria alle disposizioni pattizie rilevanti nelle materie richiamate. La Corte ha, in particolare, osservato:

« 16. L'art. 18 della legge n. 898/76, poiché esenta i soli cittadini italiani dall'obbligo di ottenere un'autorizzazione per acquistare un immobile in determinate zone del territorio nazionale, crea, nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri, una restrizione di natura discriminatoria dei movimenti di capitali fra gli Stati membri (v., in questo senso, sentenza Konle, [sentenza 1° giugno 1999, causa C-302/97, Racc. pag. I-3099], punto 23).

17. Tale discriminazione è vietata dall'art. 73 B del Trattato qualora non sia giustificata da uno dei motivi ammessi al riguardo dal Trattato.

18. Sebbene nell'ordinanza di rinvio non sia menzionata alcuna giustificazione, che non è stata fornita nemmeno dal governo italiano nelle sue osservazioni scritte, dall'oggetto della normativa in causa emerge che la

disposizione contestata può considerarsi adottata per ragioni di pubblica sicurezza, nozione che, a norma del Trattato, comprende la sicurezza esterna di uno Stato membro (v. sentenza 4 ottobre 1991, causa C-367/89, Richardt e « Les Accessoires Scientifiques », Racc. pag. I-4621, punto 22).

19. Tuttavia le esigenze di pubblica sicurezza possono giustificare deroghe alle norme del Trattato, quale quella relativa alla libertà dei movimenti di capitali, soltanto nel rispetto del principio di proporzionalità, vale a dire nei limiti di quanto è idoneo e necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito (v. sentenza 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punto 38).

20. Inoltre, ai sensi dell'art. 73 D, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 58, n. 3, CE), siffatte esigenze non possono essere invocate per giustificare misure costituenti un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata della libera circolazione dei capitali.

21. A questo titolo, il semplice richiamo agli imperativi di difesa del territorio nazionale, quando la situazione dello Stato membro interessato non rientra nell'ambito dell'art. 224 del Trattato CE (divenuto art. 297 CE), non può essere sufficiente a giustificare una discriminazione fondata sulla nazionalità nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri per l'accesso alla proprietà degli immobili sulla totalità o su una parte del territorio nazionale del primo Stato.

22. La soluzione sarebbe diversa soltanto se fosse dimostrato che, per ciascuna zona alla quale si applica la restrizione, un trattamento non discriminatorio dei cittadini di tutti gli Stati membri comporterebbe per gli interessi militari dello Stato membro di cui trattasi rischi reali, concreti e gravi, ai quali non potrebbe essere posto rimedio mediante misure meno restrittive.

23. [...] spetta al giudice a quo pronunciarsi, nella causa principale, sull'esistenza o meno di giustificazioni sufficienti ai sensi del punto precedente.

24. Si deve dunque risolvere la questione pregiudiziale nel senso che l'art. 73 B del Trattato osta a una normativa nazionale di uno Stato membro che, per motivi connessi alle esigenze di difesa del territorio nazionale, dispensa unicamente i cittadini di tale Stato membro dall'obbligo di chiedere un'autorizzazione amministrativa per l'acquisto di un bene immobile situato in una zona del territorio nazionale dichiarata di importanza militare. La soluzione sarebbe diversa soltanto se si potesse dimostrare, dinanzi al giudice nazionale competente, che, in una zona determinata, un trattamento non discriminatorio dei cittadini di tutti gli Stati membri comporterebbe per gli interessi militari dello Stato membro di cui trattasi rischi reali, concreti e gravi, ai quali non potrebbe essere posto rimedio mediante misure meno restrittive.

25. In considerazione di quanto precede non è necessario esaminare le questioni di interpretazione relative agli artt. 6 e 52 del Trattato».